Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2016–2017

34 545 Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet tijdelijk verlaagd tarief laadpalen met een zelfstandige aansluiting)

Nr. 4 ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 september 2016 en het nader rapport d.d. 16 september 2016, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 29 augustus 2016, no.2016001364, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet tijdelijk verlaagd tarief openbare laadpalen), met memorie van toelichting.

Het voorstel vormt een onderdeel van het fiscale pakket voor het jaar 2017, samen met de wetsvoorstellen Belastingplan 2017, Overige fiscale maatregelen 2017, Fiscale vereenvoudigingswet 2017, Wet uitfasering pensioen in eigen beheer en overige fiscale pensioenmaatregelen, en Wet fiscale maatregelen rijksmonumenten en scholing. Het voorstel voorziet voor elektriciteit uit laadpalen (met een zelfstandige aansluiting op het distributienet) in het tijdelijk (voor 2017 tot en met 2020) toepassen van een verlaagd tarief in de energiebelasting en van een nultarief voor de opslag duurzame energie.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen waar het gaat om de keuze tussen een tijdelijke fiscale faciliteit (zoals opgenomen in het voorstel) of een niet-fiscale stimuleringsregeling.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 augustus 2016, no. 2016001364, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-34545-4
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 september, no. W06.16.0233/III, bied ik U hierbij aan.
Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Belastingverlaging/verruiming Green Deal

a. Inleiding

De toelichting op het voorstel vermeldt dat voor de transitie naar elektrisch rijden de aanwezigheid van (openbare) laadinfrastructuur van groot belang is.[2] Op korte termijn is de businesscase van een openbare laadpaal in veel gevallen niet sluitend te maken omdat de investeringskosten nog vrij hoog zijn en het verbruik per laadpaal relatief laag is, aldus de toelichting. Een verlaging van de energiebelasting op elektriciteit voor openbare laadpalen kan dan ook een bijdrage leveren aan het verbeteren van deze businesscase. Volgens de toelichting gaat het bij deze verbetering om het goedkoper worden van laden bij een openbare laadpaal, althans voor zover het belastingvoordeel wordt doorberekend in de prijs.[3] Volgens de in de toelichting vermelde Kamerbrief van 18 maart 2016, kan van een verbetering van de businesscase ook sprake zijn indien de exploitant het belastingvoordeel niet aan zijn klant doorberekent – de exploitant is daartoe namelijk niet verplicht – maar gebruikt om zijn winstmarge te verhogen.[4]

Ter verbetering van de businesscase introduceert voorliggend voorstel een verlaagd tarief in de energiebelasting en een nultarief in de opslag duurzame energie, voor laadpalen met een zelfstandige aansluiting op het distributienet.[5] De budgettaire derving van deze verlaging (€ 1,4 mln in 2017 oplopend tot € 2,5 mln in 2020) wordt binnen het voorstel gedekt door een verhoging van het reguliere tarief van de eerste schijf voor elektriciteit in de energiebelasting met € 0,00007.[6]

De voorgestelde verlaging van de energiebelasting en de ervoor benodigde dekking zijn slechts tijdelijk van toepassing (van 2017[7] tot en met 2020[8]). De periode van vier jaar komt overeen met de periode van fiscale stimulering voor elektrisch rijden in de wet Autobrief II, aldus de toelichting.[9] Vorengenoemde Kamerbrief van 18 maart 2016 vermeldt dat een verlaging van de energiebelasting vanuit een oogpunt van de businesscase slechts tijdelijk hoeft te zijn omdat ervan wordt uitgegaan «dat na 2020 geen specifieke overheidsinterventies en andere activiteiten meer nodig zijn om de uitrol van elektrisch vervoer (voertuigen en infrastructuur) aan te jagen».[10]

Volgens de Kamerbrief van 18 maart 2016 komt de voorgestelde verlaging van de energiebelasting bovenop de al bestaande stimuleringsregeling «Green Deal openbaar toegankelijke laadinfrastructuur».[11] Deze regeling

---

2 Memorie van toelichting, paragraaf 1.
3 Memorie van toelichting, paragraaf 2, tweede tekstblok, eerste volzin.
4 Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 114, blz. 2/3.
5 Artikel I, onderdeel B, respectievelijk artikel III van het voorstel.
6 Artikel I, onderdeel A, van het voorstel.
7 Artikel V van het voorstel.
8 Artikelen II en IV van het voorstel.
9 Memorie van toelichting, paragraaf 2, eerste tekstblok, voorlaatste volzin.
10 Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 114, blz. 3, tweede tekstblok, voorlaatste volzin.
11 Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 114, blz. 3, tweede tekstblok, laatste volzin.

is halverwege 2015 in werking getreden en loopt tot 1 juli 2018. Het gaat daarbij om een totale bijdrage van het Rijk van € 5,7 mln voor alle medeoverheden (gemeente, provincie of regio) die bereid zijn de uitrol van openbaar toegankelijke elektrische laadinfrastructuur te stimuleren. Er kan door medeoverheden een verzoek worden gedaan om een eenmalige bijdrage per laadpaal van maximaal de eigen bijdrage die de medeoverheid zélf beschikbaar stelt. De Rijksbijdrage per laadpaal bedraagt maximaal € 900 in de eerste 12 maanden van de Green Deal, € 600 in de tweede 12 maanden en € 600 in de laatste twaalf maanden. Toekenning vindt (onder voorwaarden) plaats zolang het jaarbudget niet is bereikt.

b. Belastingverlaging/verruiming Green Deal

De Afdeling merkt op dat genoemde Green-Dealregeling hetzelfde oogmerk heeft als voorliggende belastingverlaging: «Gezien het belang van een goede uitrol van laadinfrastructuur voor de transitie naar elektrisch rijden is reeds een subsidieregeling opgezet om het tekort in de businesscase bij openbare laadpalen te reduceren», aldus de Kamerbrief van 18 maart 2016.[12] *Dit betekent dat er twee regelingen naast elkaar gaan bestaan met hetzelfde oogmerk. Omdat er al een bestaande regeling is ligt het verruimen ervan voor de hand, in de plaats van het introduceren van een fiscale faciliteit. Dit klemt te meer omdat niet uitgesloten kan worden dat het verruimen van de bestaande stimuleringsregeling (een verhoging van de bijdrage ineens), de businesscase eerder aantrekkelijk maakt dan een fiscaal voordeel dat afhankelijk is van het (onzekere) toekomstige gebruik van de laadpaal (geen gebruik, dan ook geen voordeel van de lagere energiebelasting). Nu de toelichting deze bestaande regeling niet noemt, wordt niet inzichtelijk gemaakt of navolgende nadelen die kleven aan een nieuwe fiscale faciliteit in de gemaakte afweging zijn betrokken.*

Zo geldt de stimulering slechts voor een relatief korte periode maar dient fiscaal een nieuwe regeling te worden opgetuigd die niet bijdraagt aan de gewenste vereenvoudiging van het fiscale stelsel.

Daarnaast speelt de voorgestelde fiscale faciliteit slechts een rol in de businesscase van laadpalen met een zelfstandige aansluiting (EAN-code), terwijl de bestaande regeling ook in de businesscase van laadpalen zonder een zelfstandige aansluiting[13] *een rol speelt. Dit impliceert dat het bereik van de fiscale faciliteit minder groot is: de businesscase van laadpalen zonder zelfstandige aansluiting kan niet verbeteren. Dit beperkte bereik heeft voorts tot gevolg dat de energiebelasting per type laadpaal zal gaan verschillen (voor een laadpaal met een zelfstandige aansluiting geldt het verlaagde tarief, voor een laadpaal zonder zelfstandige aansluiting geldt het reguliere hogere tarief).*
Overigens wordt voor het onderscheid tussen een al dan niet zelfstandige aansluiting van een laadpaal enerzijds en het al dan niet openbare karakter van een laadpaal anderzijds verwezen naar hetgeen daarover in adviesopmerking 2 hierna is opgemerkt.

Tot slot merkt de Afdeling op dat het inherent is aan het «open einde»-karakter van een fiscale faciliteit als de onderhavige, dat bij een groter gebruik van de regeling (in de komende vier jaren) dan tevoren is ingeschat, slechts met een wettelijke aanpassing kan worden voorkomen dat belastinggeld wordt besteed indien dat niet langer noodzakelijk is, namelijk voor zover al eerder dan verwacht (vóór 2020) overheidsinter-

[12] Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 114, blz. 3, tweede tekstblok, eerste volzin.

[13] Daarbij gaat het bijvoorbeeld om laadpalen die zijn geplaatst op het terrein van een bedrijf of in een parkeergarage, die niet beschikken over een zelfstandige aansluiting maar wél «openbaar» (in de zin van vrij toegankelijk voor iedereen) zijn.

ventie (via verlaging van de energiebelasting de businesscase verbeteren) niet meer nodig is om de uitrol van laadinfrastructuur aan te jagen. Bij de bestaande regeling ligt dat anders. Bij een groter gebruik van de regeling dan tevoren is ingeschat, zal hooguit eerder in het jaar het beschikbare bedrag zijn bereikt. Van het besteden van belastinggeld in de situatie dat dat niet langer noodzakelijk is, is dan geen sprake. Mede vanwege dit verschil tussen wettelijke fiscale faciliteiten en niet-fiscale uitgavenregelingen wordt in het (ook van voorliggend Belastingplanpakket deel uitmakende) voorstel van wet fiscale maatregelen rijksmonumenten en scholing, nu juist gekozen voor een niet-fiscale uitgavenregeling. Voorgesteld wordt namelijk om de fiscale regelingen inzake monumenten(aftrek) en (aftrek van) scholingsuitgaven af te schaffen en om te zetten in niet-fiscale uitgavenregelingen met als argument dat een dergelijke niet-fiscale uitgavenregeling «een effectievere en doelmatigere inzet van budgettaire middelen op de desbetreffende begroting mogelijk maakt».[14] Deze keuze is contrair aan de keuze voor een fiscale faciliteit bij laadpalen.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

1. Belastingverlaging/verruiming Green Deal

Met de Afdeling ben ik van mening dat kritisch moet worden gekeken naar de noodzaak van het introduceren van nieuwe fiscale faciliteiten. De Afdeling merkt in dat kader terecht op dat dergelijke regelingen niet bijdragen aan de vereenvoudiging van het belastingstelsel. Het verlaagd tarief in de energiebelasting voor openbare laadpalen is uitvoerig aan de orde geweest in het debat over het Belastingplan 2016. In het debat zijn verschillende argumenten rond de maatregel uitgewisseld waarbij door het kabinet vraagtekens zijn geplaatst bij de absolute noodzaak van de maatregel. Uit het feit dat de Tweede Kamer de motie van de leden Van Weyenberg en Grashoff[15] heeft aangenomen waarin de regering wordt verzocht met een voorstel te komen om de energiebelasting op elektriciteit geleverd via openbare laadpalen aan te passen, blijkt dat de Tweede Kamer ook na de uitwisseling van de argumenten in het genoemde debat bij meerderheid voorstander is van de introductie van een faciliteit in de energiebelasting voor openbare laadpalen.

De gevolgen van het invoeren van een verlaagd tarief voor openbare laadpalen in de energiebelasting zijn vervolgens verder in kaart gebracht in mijn brief van 18 maart 2016, waarin ik reageer op de genoemde motie.[16] In die brief is aangegeven dat de energiebelasting volgens het kabinet geen knelpunt vormt voor de transitie naar elektrisch rijden maar dat een verlaging van de energiebelasting op elektriciteit voor openbare laadpalen wel een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de businesscase van een openbare laadpaal. Op korte termijn is de businesscase van een openbare laadpaal in veel gevallen niet sluitend te maken doordat de investeringskosten nog vrij hoog zijn en het verbruik per laadpaal relatief laag is. In de brief is ook benoemd dat de tijdelijke faciliteit in de energiebelasting, evenals de Afdeling constateert, bovenop de subsidieregeling «Green deal openbaar toegankelijke laadinfrastructuur» komt.

[14] Zoals de considerans van het voorstel van wet fiscale maatregelen rijksmonumenten en scholing vermeldt.
[15] Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 96.
[16] Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 114.

De stelling van de Afdeling dat niet inzichtelijk is welke nadelen er aan de introductie van de nieuwe tijdelijke faciliteit in de energiebelasting kleven deel ik niet. In mijn brief van 18 maart 2016 heb ik uiteengezet op welke wijze deze maatregel op de voor de Belastingdienst en de energiebedrijven minst belastende manier uitgevoerd kan worden. Verder wordt in het wetsvoorstel inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen van de nieuwe regeling zijn voor de uitvoeringskosten van de Belastingdienst en de administratieve lasten voor burgers en bedrijven, alsmede wat de budgettaire gevolgen zijn.

De maatregel leidt niet tot een disproportionele toename van uitvoeringskosten of administratieve lasten en kan wel een positieve bijdrage leveren aan de transitie naar elektrisch rijden. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen om uitvoering te geven aan de wens van de Tweede Kamer en de motie met het voorstel voor een tijdelijke faciliteit voor laadpalen in de energiebelasting zoals voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel uit te werken.

2. Openbare karakter laadpaal

Zowel het opschrift van het voorstel als de memorie van toelichting gaan uit van een fiscale regeling voor «openbare» laadpalen.[17] In het voorstel zelf komt het openbare karakter van de laadpaal als zodanig niet tot uitdrukking, maar wordt gesteld dat het gaat om «een oplaadinstallatie voor elektrische voertuigen die beschikt over een zelfstandige aansluiting».[18] De Afdeling merkt hier het volgende over op.

De toelichting maakt duidelijk dat een verlaagd tarief voor laadpalen vanwege de systematiek van de energiebelasting alleen mogelijk is bij laadpalen met een zelfstandige aansluiting op het distributienet.[19] Het begrip «openbaar» in de considerans en in de toelichting dekt deze lading («zelfstandige aansluiting») niet. Er zijn laadpalen die zijn geplaatst op het terrein van bijvoorbeeld een bedrijf of een parkeergarage die weliswaar «openbaar» (in de zin van vrij toegankelijk voor iedereen) zijn, maar die niet over een zelfstandige aansluiting beschikken. Dergelijke openbare laadpalen krijgen de fiscale faciliteit niet, hoewel de toelichting en de considerans dat wel suggereren.
Daarnaast zijn er laadpalen die wel over een zelfstandige aansluiting beschikken, maar die niet volledig openbaar zijn, bijvoorbeeld laadpalen op het terrein van een bedrijf die alleen tijdens openingstijden voor iedereen vrij toegankelijk zijn (maar buiten de openingstijden alleen voor de werknemers van dat bedrijf). Dergelijke laadpalen krijgen de fiscale faciliteit wel, hoewel de toelichting en de considerans dat niet duidelijk tot uitdrukking brengen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en de considerans van het voorstel aan te passen (door de aanduiding «openbare» te schrappen).

2. Openbare karakter laadpaal

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over de term «openbare laadpalen» is de titel van het wetsvoorstel en het algemeen deel van de memorie van toelichting aangepast. Op die manier sluit de tekst van het wetsvoorstel beter aan bij de technische vormgeving van de maatregel.

---

[17] Zie bijvoorbeeld paragraaf 2, tweede tekstblok, eerste volzin, van de memorie van toelichting.
[18] Artikelen I, onderdeel B, en III, derde lid, van het voorstel.
[19] Memorie van toelichting, paragraaf 2, tweede tekstblok, tweede volzin.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruikgemaakt om een aantal redactionele en technische wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes